

## 東日本大震災・原発事故災害と社会福祉の貢献-災害福祉の実践-

追手門学院大学 古川 隆司(会員番号 02430)

キーワード：災害,社会システムの脆弱性,生活再建と生活支援,地域再生,ソーシャルアクション

### 1. 目的

(1) 災害とそれがもたらすダメージは、その規模が一定限度を越えるとき、被災した社会だけでなく国・地域・国際社会の支援を必要とする。また災害のダメージは、距離と時間に比例した広がりを持ち、直接経験した被災者の人生や地域社会の有り様に大きな影響を及ぼす。これら過去の災害・先行研究からの知見は、これまで社会福祉との関連性が意識されてこなかった。だが、濃尾地震(1891)における孤児救済や関東大震災(1923)における救護・被災者支援などは、社会事業活動の対象となり(生江 1925)、災害関連立法の運営は社会福祉行政に位置付けられている。

(2) 本報告は東日本大震災・福島原発事故災害(以下、3・11災害)を念頭に、社会福祉はいかなる貢献が出来るか、検討・考察を試みることにしたい。操作概念として本報告では、災害という状況に着目した社会福祉の実践を「災害福祉」と呼び、既存の地域福祉と区別する(西尾・大塚・古川編 2010)。災害福祉の実践については、ソーシャルワークが地域相談と支援のネットワークと結びついてきた(古川 2006)にもかかわらず、防災救護や地域防災計画との関連を欠落していたことへの反省にもとづく。その上で、防災計画への積極的関与・砂防土木領域との連携の可能性(古川 2010)等の知見を、より大規模で深刻な災害状況へ向けて適用を試みることにしたい。

2. 方法と対象 過去の災害とその後の復興・生活再建の経過に関する資料・文献をもとに、西尾・大塚・古川編(2010)にもとづいて被災者および被災地域が生活再建・復旧していく過程に沿って考察を行う。なお前掲書では過去の局地的な自然災害に限定していたため、広域的な被災や原発事故災害については、抄録作成時点の政府・地元自治体の支援対策や関係団体等の対策に関する情報にもとづいて検討する。

### 3. 結果

(1) 被災者の個別性・経験の軌跡 災害福祉の実践の視点として、かつて被災経験に沿った支援であること、生活主体として回復していくためのアプローチであること、被災者の特性に応じたアプローチであること、をあげた。3・11災害では、特に原発事故災害が被災地域からの集団移住を余儀なくさせるなど、被災地域と切り離された被災者のみならず自治体もが生じた。上の視点をより拡大させる必要がある。同時に、原発や関連企業で作業に従事する被災者がおり、復旧に従事する者の範囲をより広く設定し直す必要

もある。被災者は、原発事故災害の終息の目途が立たない等長期化する生活再建の過程において、どこが支援を担う組織となりうるか、また毀損された生活環境を代替するような社会資源をどのように供給していけるか、丁寧に考えていかなければならない。

(2) 災害時要援護者 何らかの支援を要する人々は、その支援を安定的に供給できるような社会サービスの「補給」が望まれる（支援に従事する人々を含め）。社会福祉・医療等の関係団体や組織が実施してきたボランティア活動は、多くのボランティア活動と同様それぞれの都合に左右されざるを得ず、被災地の窮状が進行してしまう。また第一原発から4kmの双葉病院のように、移送すら困難なケースが生じている。ボランティアに依存した社会サービスでなく特別の制度枠組が必要とされる。また避難所で避難生活を続ける高齢者がADLを低下させている事は、他の要援護被災者にも該当するであろう。過疎と高齢化の進む被災地域の再建にとって、要援護者が社会参加することを欠くことになりかねない。

#### 4. 考察

(1) 事業継続計画 行政が立案する地域防災計画は、自治体の行政機能が喪失するケースまでを含んでおらず、企業や医療機関の事業継続計画でも同様である。市町村なら第1義的には都道府県が補完・近隣市町村の支援が考えられるが、広域的な場合、多くの市町村が行っている防災協定も十分といい難い。かような中、社会福祉施設や介護サービス事業所等が事業継続を行うことが被災者支援にとっても重要な責任がある。災害時要援護者にとっての社会資源という位置づけであることから、地域防災計画の見直しが求められる。

(2) 被災者の個別支援 地元自治体を離れた被災者も数多い中で、個別的な被災者支援を行っていく拠点となるのは、受け入れた自治体や地域福祉ネットワークである。報告者が地元で関わったケースは、自治体のみならず地域福祉ネットワークがセーフティネットとして機能している。3・11災害においては、自治体のみならず被災者を支援する官民のネットワークが柔軟に個別支援を担うことが必要となってくると考えられる。

#### 5. まとめ、今後の課題

災害に起因する生活困窮や要援護状態を社会福祉の対象として積極的に位置づけると、災害時要援護者への支援に限らず、被災地の地域再生・被災者の生活再建に対する実践枠組が必要とされる。ソーシャルアクションも含め、これが柔軟に機能するための発想や実践の転換が重要となってくる（詳細は当日補足を行う）。

参考文献・資料 内閣府防災 HP (<http://www.bousai.go.jp>); 生江孝之(1925)『社会事業綱要』巖松堂; 西尾・大塚・古川編(2010)『災害福祉とは何か』ミネルヴァ書房; 古川(1996)「災害支援と地域福祉の課題」社会福祉研究第65号; 古川(2010)「土砂災害のおそれがある地域の要援護者支援」砂防と治水 Vol.43 No.3